

Vaikuttavaa kriisinhallintaa

Kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suosituksia
Suomen kriisinhallinnan kehittämiseksi

Kriisinhallinnan parlamentaarinen komitea

VALTIONEUVOSTON JULKAISUJA 2021:13

vn.fi



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Vaikuttavaa kriisinhallintaa

Kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suosituksia Suomen kriisinhallinnan kehittämiseksi

Kriisinhallinnan parlamentaarinen komitea

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvosto

© 2021 tekijät ja ulkoministeriö

ISBN pdf: 978-952-383-848-2

ISSN pdf:2490-0966

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto
Helsinki 2021

Vaikuttavaa kriisinhallintaa

Kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suosituksia Suomen kriisinhallinnan kehittämiseksi

Valtioneuvoston julkaisu 2021:13

Julkaisija Valtioneuvosto

Yhteisötekijä Kriisinhallinnan parlamentaarinen komitea

Kieli suomi

Sivumäärä 42

Tiivistelmä

Suomen kriisinhallintapolitiikan kehittämiseksi asetettiin maaliskuussa 2020 parlamentaarinen komitea, jonka tehtävänä oli laatia kokonaisvaltainen, yli hallituskausien ulottuva kriisinhallinnan tavoitelinjaus toiminnan vaikuttavuuden ja resurssien käytön suunnitelmallisuuden tehostamiseksi samoin kuin määrällisesti riittävän osallistumisen varmistamiseksi.

Parlamentaarisen komitean työn tavoitteena oli ajantasaisen kokonaiskuvan luominen kansainvälisen kriisinhallinnan kehittymiseen ja tarpeisiin sekä kokonaisvaltaiseen toimintaympäristöön, jossa Suomen kriisinhallintaosallistumista toteutetaan.

Mietinnössään komitea antaa suosituksia Suomen kriisinhallintaosallistumisesta osana ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, puolustuskyvyn ja suorituskykyjen kehittämistä sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden edistämistä, kriisinhallinnan määrällisistä ja laadullisista tavoitteista sekä kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuuden ja vaikuttavuuden parantamisesta.

Asiasanat kriisinhallinta, siviilikriisinhallinta, ulko- ja turvallisuuspolitiikka, komiteamietinnöt

ISBN PDF 978-952-383-848-2

ISSN PDF 2490-0966

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-848-2>

Effektiv krishantering

Den parlamentariska krishanteringskommitténs rekommendationer för utveckling av Finlands krishantering

Statsrådets publikationer 2021:13**Utgivare** Statsrådet**Utarbetad av** Den parlamentariska krishanteringskommittén**Språk** finska**Sidantal**

42

Referat

För utvecklande av Finlands krishanteringspolitik tillsattes det i mars 2020 en parlamentarisk kommitté som har haft till uppgift att utarbeta sådana övergripande riktlinjer för målen för krishantering som sträcker sig över regeringsperioderna och som syftar till att förbättra verksamhetens effekt och en planmässig användning av resurserna samt säkerställa ett tillräckligt deltagande i kvantitativt hänseende.

Syftet med den parlamentariska kommitténs arbete var att skapa en aktuell helhetsbild för utvecklingen av och behoven inom den internationella krishantering och för den övergripande verksamhetsmiljön för Finlands deltagande i krishantering.

I sitt betänkande lämnar kommittén rekommendationer om Finlands deltagande i krishantering som en del av utrikes- och säkerhetspolitiken, utvecklandet av försvarsförmågan och kapaciteterna samt främjandet av den inre och yttre säkerheten, de kvantitativa och kvalitativa målen för krishantering samt förbättrandet av helheten och effektiviteten i fråga om krishantering.

Nyckelord krishantering, civil krishantering, utrikes- och säkerhetspolitik, kommittébetänkanden

ISBN PDF 978-952-383-848-2**ISSN PDF**

2490-0966

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-848-2>

Effective crisis management Recommendations of the Parliamentary Committee on Crisis Management on developing Finland's crisis management

Publications of the Finnish Government 2021:13**Publisher** Finnish Government**Group Author** Parliamentary Committee on Crisis Management**Language** Finnish**Pages**42

Abstract

In March 2020, a Parliamentary Committee was set up to further develop Finland's crisis management policy and draft a comprehensive policy outline, extending over government terms. The Committee was tasked to make crisis management activities more effective and to ensure better use of resources and sufficient participation volumes.

The aim of the Parliamentary Committee's work was to create an up-to-date overview of the development and needs of international crisis management and the overall operating environment in which Finland's participation in crisis management takes place.

In its report, the Committee makes recommendations on Finland's participation in crisis management as part of foreign and security policy, the development of defence capacity and capabilities, the promotion of internal and external security, the quantitative and qualitative objectives of crisis management, and the improvement of comprehensive and effective crisis management.

Keywords crisis management, civilian crisis management, foreign and security policy, committee reports

ISBN PDF 978-952-383-848-2**ISSN PDF**2490-0966

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-848-2>

Sisältö

| | | |
|---|---|----|
| 1 | Johdanto | 7 |
| 2 | Kriisinhallinnan muuttuva toimintaympäristö..... | 11 |
| 3 | Kriisinhallinnan kokonaisvaltainen lähestymistapa | 14 |
| 4 | Kriisinhallintatoimijat | 20 |
| 5 | Suomen kriisinhallintaosallistumisen lähtökohdat ja resurssit..... | 23 |
| 6 | Kriisinhallinnan vaikuttavuus | 31 |
| 7 | Komitean suositukset Suomen kriisinhallintaosallistumisen kokonaisvaltaisuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi..... | 35 |
| | Liitteet | 39 |

1 Johdanto

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti Suomen kriisinhallintapolitiikan kehittämiseksi asetettiin toimikaudelle 6.3.2020–28.2.2021 parlamentaarinen komitea, jonka tehtävänä oli laatia kokonaisvaltainen yli hallituskausien ulottuva kriisinhallinnan tavoitelinjaus toiminnan vaikuttavuuden ja resurssien käytön suunnitelmallisuuden tehostamiseksi samoin kuin määrällisesti riittävän osallistumisen varmistamiseksi. Hallitusohjelman mukaan Suomi pitää yllä ja kehittää valmiuksiaan osallistua kansainvälisiin siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan tehtäviin yhdessä muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa.

Komitean puheenjohtajana toimi poliittinen valtiosihteeri Johanna Sumuvuori ja varapuheenjohtajana kansanedustaja Jouni Ovaska. Komitean jäseniä olivat kansanedustaja Kimmo Kiljunen (varajäsen kansanedustaja Hussein al-Tae) Sosiaalidemokraattisesta eduskuntaryhmästä, kansanedustaja Petri Huru (varajäsen kansanedustaja Minna Reijonen) Perussuomalaisten eduskuntaryhmästä, kansanedustaja Ville Kaunisto (varajäsen kansanedustaja Jaana Pelkonen) Kokoomuksen eduskuntaryhmästä, kansanedustaja Jouni Ovaska (varajäsen kansanedustaja Pasi Kivisaari) Keskustan eduskuntaryhmästä, valtiosihteeri Johanna Sumuvuori (varajäsen kansanedustaja Heli Järvinen) Vihreästä eduskuntaryhmästä, kansanedustaja Merja Kyllönen (varajäsen kansanedustaja Markus Mustajärvi) Vasemmistoliiton eduskuntaryhmästä, kansanedustaja Eva Biaudet (varajäsen kansanedustaja Anders Norrback) Ruotsalaisesta eduskuntaryhmästä, kansanedustaja Sari Tanus (varajäsen kansanedustaja Peter Östman) Kristillisdemokraattisesta eduskuntaryhmästä sekä kansanedustaja Harry Harkimo Liike Nyt -eduskuntaryhmästä.

Komitean pysyvinä asiantuntijoina toimivat Aasia-johtaja Oskari Eronen (Crisis Management Initiative), johtaja Kirsi Henriksson (Kriisinhallintakeskus CMC), ylijohtaja Janne Kuusela (Puolustusministeriö), johtaja Harri Uusitalo (Puolustusvoimien kansainvälinen keskus FINCENT), suunnittelupäällikkö/henkilöstöpäällikkö Vesa Virtanen (Puolustusvoimat), puheenjohtaja Mauri Koskela (Rauhanturvaajaliitto ry), ylijohtaja Laura Yli-Vakkuri (Sisäministeriö), pääsihteeri Anni Lahtinen (Suomalaiset kehitysjärjestöt – FINGO), osastopäällikkö Mikko Kinnunen (Ulkoministeriö), toiminnanjohtaja Anne Palm (Laajan turvallisuuden verkosto WISE). Komitealle asetettiin sihteeristö, joka koostui ulkoministeriön, puolustusministeriön, sisäministeriön sekä valtioneuvoston kanslian viranhaltijoista.

Parlamentaarisen komitean työn tavoitteena oli ajantasaisen kokonaiskuvan luominen kansainvälisen kriisinhallinnan kehittymiseen ja tarpeisiin sekä kokonaisvaltaiseen toimintaympäristöön, jossa Suomen kriisinhallintaosallistumista toteutetaan. Parlamentaarinen komitea käsitteli kokouksissaan mm. kriisinhallinnan muuttuvaa toimintaympäristöä ml. uudet ja nousevat turvallisuusuhat, Suomen kriisinhallintaosallistumisen kokonaistasoa ja kansallisia resursseja, osallistumista eri toimijoiden toteuttamaan kriisinhallintaan (YK, EU, Nato, Etyj, maaryhmät), kriisinhallintaa koskevaa lainsäädäntöä, kansainvälisen kriisinhallinnan tarpeita ja haasteita, naisten osallistumista kriisinhallintaan, kriisinhallinnan kokonaisvaltaista lähestymistapaa sekä kriisinhallinnan vaikuttavuutta.

Osallistumalla kansainvälisiin kriisinhallinnan tehtäviin Suomi tuottaa turvallisuutta ja kantaa vastuuta kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden sekä sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän ylläpitämisestä. Kriisinhallinta on keskeinen Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan väline, jolla edistetään turvallisuutta kohdemaassa ja globaalisti. Kriisinhallinnalla tuetaan konfliktien ratkaisua, konfliktien jälkeistä vakauttamista ja turvallisten yhteiskuntien rakentamista. Osallistuminen kriisinhallintaan parantaa myös suomalaisten turvallisuutta. Kriisinhallinta on osa Suomen kansainvälistä vastuunkantoa sekä profiiliamme YK:n, EU:n ja Etyjin jäsenmaana, Naton kumppanimaana sekä suhteessa kriisinhallinnan suorituskyvyiltään vahvoihin maihin. Osallistumalla kansainväliseen kriisinhallintaan voidaan vaikuttaa myönteisesti myös sisäiseen turvallisuuteen sekä kehittää kansallisia valmiuksia ja suorituskykyä.

Eduskunnan tuki Suomen kriisinhallintaosallistumiselle mukaan lukien riittävän osallistumistason varmistaminen on ollut vahvaa. Eduskunnan ulkoasiain- ja puolustusvaliokunnat ovat korostaneet osallistumisen ja suunnittelun pitkäjänteisyyttä sekä riittävää resursointia ja vaikuttavuuden arvioinnin merkitystä.

Tässä komitean mietinnössä hahmotetaan, kuinka Suomen kriisinhallinnan suorituskykyä ja menettelytapoja kehitetään kriisinhallintaosallistumisemme vaikuttavuuden ja kokonaisvaltaisuuden varmistamiseksi. Mietinnössä huomioidaan kriisinhallintaosallistumisen vahvistamistavoite, maantieteellinen kattavuus ja tarvittavat resurssit. Tässä mietinnössä termillä kriisinhallinta tarkoitetaan sekä sotilaallista että siviilikriisinhallintaa, ellei toisin mainita.

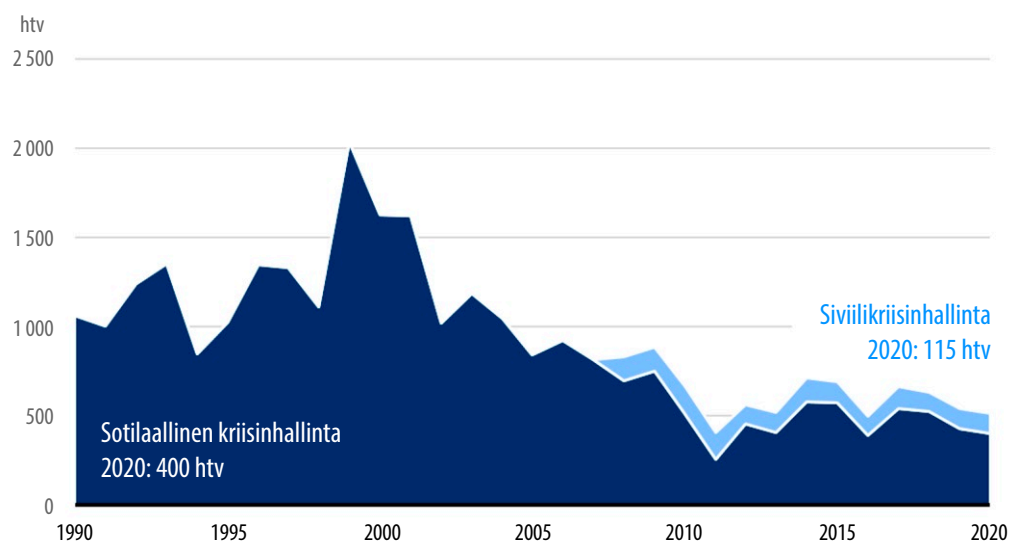
Komitean aloittaessa työnsä kesäkuussa 2020 Suomi osallistui kymmeneen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon yhteensä noin 400 sotilaalla ja siviilikriisinhallinnan operaatioihin ja tehtäviin kansainvälisten järjestöjen sihteeristöissä noin 120 asiantuntijalla. Helmikuussa 2021 osallistumistaso on sotilaallisessa kriisinhallinnassa noin 360 sotilasta ja siviilikriisinhallinnassa noin 130 asiantuntijaa. Nykyinen sotilaallisen kriisinhallinnan osallistumistaso (360) on alhaisin sitten 1970-luvun alun; pois lukien vuosi 2011, jolloin osallistumistaso oli noin 250 sotilasta.

Suomen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan on viime vuosina ollut laskussa operaatioihin osallistuvien sotilaiden määrällä mitattuna. Osallistuminen oli vahvimmiltaan vuosituhannen vaihteessa, jolloin Suomi osallistui noin 2000 sotilaalla kriisinhallintatoimiin mm. Balkanilla ja Lähi-idässä. Myös 1980-luvun lopussa Suomella oli lähes 2000 sotilasta kriisinhallintaoperaatioissa Lähi-idässä ja Namibiassa. Osallistumisen määrällinen lasku johtuu osittain operaatioiden koon pienentymisestä, niiden luonteen muuttumisesta koulutuksen ja neuvonannon suuntaan ja siitä, että esimerkiksi YK:n operaatioihin Suomen kaltaiselta maalta odotetaan ennen kaikkea erikoisosaamista ja -kalustoa. Näistä syistä painottuu suurten joukkokontribuutioiden sijaan tarve lähettää pienempiä joukkoja tai yksittäisiä asiantuntijoita. Operaatioiden muuttuminen vaativammiksi on puolestaan vaikuttanut osallistumiskustannusten kasvuun, jonka vuoksi samalla määrärahasolla voidaan nykyään lähettää vähemmän sotilaita kuin aiemmin.

YK:n UNIFIL-operaatio Libanonissa on Suomen tällä hetkellä suurin yksittäinen kontribuutio sotilaalliseen kriisinhallintaan. Operaatioon osallistuu noin 200 sotilasta osana ranskalaista reservipataljoonaa. YK-operaatioista Suomi osallistuu myös UNTSO-sotilastarkkailuoperaatioon Lähi-idässä ja MINUSMA-operaatioon Malissa. EU:n sotilaallisista kriisinhallintaoperaatioista Suomi osallistuu tällä hetkellä kolmeen: EU:n koulutusoperaatioihin Malissa ja Somaliassa sekä Välimerellä toimivaan EUNAVFOR MED Irini –operaatioon, yhteensä noin 20 sotilaalla. Naton operaatioihin osallistutaan Afganistanissa, Kosovossa ja Irakissa yhteensä noin 40 sotilaalla ja kansainvälisen Isisin vastaisen koalition Operation Inherent Resolve -kriisinhallintaoperaation (OIR) koulutustoimintaan Irakissa noin 80 sotilaalla. Sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden lisäksi Suomi asettaa sotilaita korkeaan valmiuteen EU:n taisteluosastoihin.

Suomella on tällä hetkellä noin 120 siviilikriisinhallintatehtäviin lähetettyä asiantuntijaa Etyj-, EU- ja YK-operaatioissa sekä sihteeristöissä ja muissa siviilikriisinhallintatehtävissä esimerkiksi EU-delegaatioissa. Hallitusohjelmassa asetettu tavoite nostaa siviilikriisinhallinnan osallistumistaso vähintään 150 asiantuntijaan toteutuu asteittain julkisen talouden suunnitelman 2021–24 puitteissa. Suomen suurin yksittäinen osallistuminen on Etyjin monitorointimissiossa Ukrainassa, jossa on noin 20 suomalaista asiantuntijaa. Eniten asiantuntijoita on Georgiassa, Ukrainassa, Somaliassa ja Irakissa. EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioista Suomi osallistuu tällä hetkellä yhtä lukuun ottamatta kaikkiin ja suomalaisia asiantuntijoita on niissä yhteensä noin 60. EUAM Ukraina -operaatiossa toimii suomalainen päällikkö ja EUAM Irak -operaatiossa suomalainen varapäällikkö. Suomi on toiminut edelläkävijänä EU:n siviilikriisinhallinnan kehittämisessä ja Suomi oli vahvasti vaikuttamassa EU:n siviilikriisinhallintaa koskevan kompaktin laatimiseen vuonna 2018 ja sen sitoumusten kunnianhimoisuuteen.

Suomen kriisinhallintaosallistumisen kehittyminen.



Grafiikka: Valtioneuvoston kanslia

2 Kriisinhallinnan muuttuva toimintaympäristö

Kansainvälisen toimintaympäristön ja konfliktien muutokset heijastuvat kriisinhallinnan tarpeeseen ja toimintamuotoihin sekä kansainvälisen yhteisön keinoin toimia kansainvälisen turvallisuuden ja vakauden vahvistamiseksi.

Kriisinhallinnan toimintaympäristö muuttui merkittävästi Balkanin sotien jälkeen 1990-luvun puolivälissä. Aiemmin kansainväliset kriisinhallintajoukot ryhmitettiin osapuolten väliin valvomaan saavutettua aselepoa, tulitaukoa tai rauhansopimusta. Tällöin myös kansainvälisellä yhteisöllä oli lähtökohtaisesti kaksi osapuolta, joiden kanssa neuvotella. Konfliktien määrä on kääntynyt 2000-luvulla kasvuun. Pääosa tämän päivän konflikteista on sisällissodan kaltaisia aseellisia valtakamppailuja, jotka johtuvat valtion heikkoudesta tai romahtamisesta. Valtion hauraus ja huono hallinto leimaavat erityisesti maantieteellisesti haastavia seutuja, kuten vaikeapääsyisiä vuoristoalueita tai laajoja aavikkoseutuja. Tällöin esimerkiksi rajavalvonta jää helposti puutteelliseksi. Se luo maaperää erilaisten haitallisten epävirallisten verkostojen syntymiselle, korruptiolle, sekä aseellisten ryhmittymien vapaalle liikkumiselle. Viranomaisten toiminnan heikkous luo otolliset olosuhteet myös järjestäytyneen rikollisuuden toiminnalle, ja konfliktialueilla on usein yhteyksiä kansainväliseen ase-, huume- ja ihmiskauppaan.

Konflikteja ruokkivat myös pienaseiden tarjonta ja kysyntä. Konfliktien jälkitilanteessa ongelmana on usein mm. se, että konfliktissa käytetyt aseet ovat levinneet yhteiskunnassa monille tahoille ml. yksityisille armeijoille, kapinallisille, rikollisjärjestöille ja muille ei-valtiollisille toimijoille. Tämän vuoksi myös aseistariisunnalla on roolinsa kokonaisvaltaisessa kriisinhallinnassa.

Monet konfliktit ovat alueellistuneet, ja valtioiden tai maaryhmien sisäisten konfliktien vaikutukset voivat olla jopa globaaleja. Aseelliset ryhmittymät operoivat tai pitävät hallinnsaan maa-alueita useamman valtion alueella ja salakuljetuksen ja järjestäytyneen rikollisuuden verkostot ovat rajat ylittäviä. Kriisinhallinnan kannalta konfliktien alueellistuminen asettaa haasteen, sillä operaatioiden mandaatit ovat usein valtiokohtaisia.

Globaalit ja alueelliset suurvallat voivat ajaa omia intressejään konfliktialueilla suoraan tai palkkasotilaita ja sijaistoimijoita käyttäen. Ne voivat myös haastaa monenkeskistä sääntöpohjaista järjestelmää joko toimimalla sen ulkopuolella tai pyrkimällä muokkaamaan sitä palvelemaan omia intressejään. Tämä kehitys voi vaikeuttaa kansainvälisesti tunnustettujen ja kattavien operaatiomandaattien saavuttamista.

Teknologinen kehitys näkyy uuden teknologian käytössä ja eri toimijoiden verkottumisessa. Konflikteissa miehittämättömiä lennokkeja voidaan käyttää niin räjähteiden kuljetamisessa kuin tiedonhankinnassa eri osapuolten ryhmittymisestä. Viestintäteknologian kehittyminen mahdollistaa vapaaehtoisten ja vierastaistelijoiden globaalin rekrytoinnin ja verkottumisen. Myös ei-valtiollisilla toimijoilla voi olla käytössään raskasta aseistusta.

Uhat ovat myös yhä useammin asymmetrisia, kuten esimerkiksi terrorismi, mikä edellyttää operaatioilta liikkuvuutta, nopeaa toimintaa ja ketteryyttä, mutta samalla suojautasoltaan parempia yksiköitä. Tiedonhankinnan, tiedustelun ja ennakkovaroituksen merkitys korostuu.

Konfliktiosapuolten keinovalikoimaan on tullut mukaan erilaisia hybrdivaikuttamisen ja disinformaation toimia. Nämä keinot ovat aseelliseen toimintaan verrattuna edullisia ja riskit niiden käytöstä matalia. Hybrdivaikuttamista voidaan käyttää myös kriisinhallintaoperaatioita vastaan ja yksittäisetkin henkilöt voivat joutua hybrdivaikuttamisen kohteiksi. Henkilötietojen urkinta voi altistaa kiristykselle joko operaation aikana tai myöhemmin, mutta se voi myös vaikuttaa operaation maineeseen ja uskottavuuteen.

Ilmastonmuutos voi olla konfliktin juurisyy tai toimia yhdessä muiden samanaikaisten tekijöiden kanssa konfliktin voimistajana. Ilmastonmuutos muuttaa konkreettisesti ympäristöä mm. aavikoitumisen, eroosion ja äärimmäisten sääilmiöiden myötä, joilla voi olla vaikutuksia myös operaation toimintamahdollisuuksiin ja toimeenpanoon. Ilmastonmuutos voi lisäksi heikentää mahdollisuuksia maatalouden, karjanhoidon ja kalastuksen harjoittamiseen. Elinkeinon harjoittamisen ja ruokaturvan vaikeutuessa inhimillinen turvallisuus heikenee ja köyhyys ja näköalattomuus kasvavat. Tämä voi ruokkia rikollisuutta ja lisätä siirtolaisuutta ja pakolaisuutta. Ilmastonmuutoksen torjunta onkin yksi tärkeimpiä kriisien ja konfliktien ennaltaehkäisyn muotoja. Ilmasto- ja ympäristökysymykset pyritään aiempaa paremmin huomioimaan kriisinhallintatoimien suunnittelussa ja toimeenpanossa ja hakemaan ratkaisuja, jotka pienentävät kriisinhallintaoperaatioiden ympäristöjalanjälkeä.

Monet globaalit ja alueelliset muutokset ovat vauhdittuneet viimeisen parin vuoden aikana. Koronapandemia on edelleen vahvistanut ja kiihdyttänyt kehityskulkuja. Koronapandemia on korostanut terveysturvallisuuden merkitystä kriisinhallinnassa. Kriisinhallintaoperaatiot toimivat yleensä maissa, joissa on trooppisia sairauksia ja huono hygieniataso, pääsy terveydenhuoltoon voi olla paikoin vaikeaa ja sairaanhoidon taso heikko. Koronapandemia on vaikuttanut kriisinhallintaoperaatioiden toimintaedellytyksiin, kuten henkilöstön rotaatioihin ja joissakin tapauksissa koulutus- ja neuvonantotoiminta on jouduttu keskeyttämään. Se on asettanut operaatioille ja niissä toimiville henkilöille uudenlaisia terveysturvallisuuteen liittyviä haasteita. Operaatioissa on rajoituksin ja karanteenein ja etätöihin siirtymällä pyritty välttämään tartuntojen leviäminen operaatio-osallistujien kesken ja paikalliseen väestöön. Koronapandemia on jo luonut tarpeen mukauttaa olemassa olevien operaatioiden toimintaa. Jatkossa se voi luoda myös uusia kriisinhallintatarpeita.

Eurooppalaisesta näkökulmasta keskeisimpiä konfliktialueita ja samalla kriisinhallintaoperaatioiden maantieteellisiä toimintaympäristöjä ovat Afrikka, laaja Lähi-itä ja itäinen Eurooppa. Lähi-itä on säilynyt yhtenä kansainvälisen kriisinhallintaosallistumisen kohdealueena, koska poliittista ratkaisua alueen kriiseihin ei ole löytynyt. Perustelut operaatioiden jatkamiselle ja kansainväliselle läsnäololle YK:n puitteissa jännitteiden vähentämiseksi ja alueellisen vakauden ylläpitämiseksi ovat edelleen vahvat. Alueella toimii myös kansainvälisen Isisin vastaisen koalition Operation Inherent Resolve -operaatio, Naton NMI-operaatio (NATO Mission Iraq) ja EU:n EUAM -siviilikriisinhallintaoperaatio (EU Advisory Mission) Irakissa. Afganistanissa jatkuu epävarmoissa poliittisissa ja turvallisuusolosuhteissa Naton Resolute Support -operaatio. Länsi-Balkanilla kansainvälisen yhteisön läsnäolo kriisinhallintaoperaatioiden muodossa on vähentynyt ja vähentymässä, mutta operaatioiden jatkamiselle on tarve myös jatkossa. Kriisinhallinnan painopiste on siirtynyt yhä enemmän Afrikkaan, jossa on käynnissä mittavia kriisinhallintaoperaatioita ja jossa kriisinhallinnan tarve voi edelleen kasvaa nähtävissä olevien kehityskulkujen valossa, kuten ilmastonmuutos, väestönkasvu, terrorismi ja valtioiden epävakaus. YK:n kolmestatoista operaatiosta kahdeksan toimii Afrikassa. EU:n yhteensä 17 siviili- ja sotilaallisesta kriisinhallintaoperaatiosta kahdeksan toimii Afrikassa ja lisäksi kaksi merellistä operaatiota liittyy Somalian ja Libyan konflikteihin tai epävakauteen. Afrikassa kokonaisvaltaisessa kriisinhallinnassa korostuu kumppanuus alueellisten järjestöjen kanssa esim. Afrikan unionin, ECOWAS:n (Economic Community of West African States) ja Sahelin G5-maiden kanssa.

Suomi osallistuu Afrikassa sotilaalliseen kriisinhallintaan YK:n ja EU:n puitteissa yhteensä noin 30 sotilaalla, joka on noin kymmenesosa Suomen sotilaallisen kriisinhallinnan kokonaismäärästä. Siviilikriisinhallinnan asiantuntijoista noin viidesosa toimii Afrikassa.



Kuva: Puolustusvoimat

3 Kriisinhallinnan kokonaisvaltainen lähestymistapa

Kriisinhallinta on keskeinen osa kansainvälisen yhteisön keinovalikoimaa konflikteissa kehitysyhteistyön, rauhanvälityksen ja muiden poliittisten toimien sekä humanitaarisen avun ohella. Kestäviä tuloksia konfliktialueen turvallisuuden ja vakauden lisäämiseksi voidaan saavuttaa vain kokonaisvaltaisilla toimilla sekä paikallisen osaamisen, kapasiteetin, vastuunkannon ja omistajuuden vahvistamisella. Konfliktien ennaltaehkäiseminen, niiden ratkaisu ja turvallisuustilanteen vakauttaminen edellyttävät kansainväliseltä yhteisöltä kokonaisvaltaista ymmärrystä konfliktista ja kohdemaan ja -alueen tarpeisiin perustuvaa lähestymistapaa toimien suunnittelussa ja toimeenpanossa.

Konfliktin eri vaiheissa korostuvat eri välineet, kuten diplomatia, ennaltaehkäisy, rauhanvälitystoimet sekä sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta kohdealueen tarpeiden pohjalta. Kestävien tulosten saavuttaminen edellyttää eri keinojen oikein painotettua ja usein samanaikaista käyttöä. Kansainvälisen yhteisön kokonaisvaltainen ja riittävän pitkäjänteinen sitoutuminen konfliktialueiden tukemiseen on tärkeää. Aseellisten konfliktien yhteydessä tulee lähtökohtaisesti keskittyä turvallisuustilanteen vakauttamiseen ja välittömän hädän lievittämiseen. Tällöin sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä humanitaarisen avun roolit korostuvat. Sotilaallinen kriisinhallinta voi toimia siviilikriisinhallinnan ja muun tuen mahdollistajana tilanteissa, joissa kohdealueen turvallisuustilanne on erityisen kriittinen.

Pitkittyneiden kriisien hoidossa korostuu rauhanrakentamisen, humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön yhteensovittaminen (ns. kolmois-neksus). Neksus-lähestymistavalla tarkoitetaan humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhanprosessien välisen yhteistyön, johdonmukaisuuden ja toisiaan täydentävyyden vahvistamista yhteisen strategisen tilanne- ja riskiarvion pohjalta. Useissa tilanteissa nämä kaikki toimijat toimivat samanaikaisesti. Tarve linkittää erilaisia tukimuotoja, rahoitusinstrumentteja ja poliittista vuoropuhelua kasvaa erityisesti konfliktien ja kriisien pitkittyessä ja niiden jälkeisessä toipumis- ja siirtymävaiheessa. Laadittaessa kehityspolitiikan ylivaalikautista selontekoa on kiinnitetty huomiota, että ilmastonmuutoksen, ympäristön tilan heikkeneminen sekä konfliktien, luonnonkatastrofien ja epidemioiden aiheuttamat haasteet ja äärimmäinen köyhyys sekä ihmisoikeusrikkomukset ovat erityisen yleisiä pitkittyneistä kriiseistä ja konfliktista kärsivissä kehittyvissä maissa. Tämän vuoksi on tärkeää pyrkiä edistämään kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhanprosessien välisen koherenssin ja keskinäisen täydentävyyden vahvistamista yhteisen strategisen tilanne- ja riskiarvion pohjalta. Eri toimijoiden vahvuuksien yhteensovittamisen avulla varmistetaan toimien täydentävyys ja vaikeissa

olosuhteissa välttämätön kokonaisvaltainen lähestymistapa. Hyvin koordinoitu toimintatapa parantaa olennaisesti avun tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta hauraissa ja konfliktitilanteissa, resurssien käyttöä samalla tehostaen. Se myös nopeuttaa kokonaisvaltaisen ratkaisun löytämistä maan tilanteeseen, ja vahvistaa maan omaa kantokykyä.

Nykyiselle kriisinhallinnalle on ominaista, että yhdellä konfliktialueella voi toimia samanaikaisesti useita kansainvälisiä järjestöjä ja kriisinhallintaoperaatioita. Tämä korostaa tarvetta kansainvälisten toimien koordinointiin. Suomi on johdonmukaisesti tukenut kansainvälisten toimijoiden työnjakoa ja koordinaatiota, ja kuten vuonna 2009 annetussa Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategiassa on todettu, sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua tulisi koordinoida keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi. Sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun roolit ja vastuut ovat erillisiä, mutta ne voivat olla toisiaan täydentäviä. Päämääränä on eri toimintojen johdonmukaisuus ja vaikuttavuuden lisääminen kunkin toimijan vastuualue ja erikoisosaaminen huomioiden. Monipuolista yhteistyötä on tehty eri kohdealueilla.

Kokonaisvaltainen ajattelu näkyikin entistä enemmän kriisinhallintatoimien suunnittelussa kansainvälisellä tasolla. Operaatioiden mandaatit sisältävät yhteiskuntien vakauttamiseen, eheyttämiseen ja jälleenrakentamiseen liittyviä elementtejä.

Kriisinhallinnan vaikuttavuuteen ja konfliktialueen turvallisuustilanteen parantamiseen vaikuttaa keskeisesti myös suhde paikalliseen väestöön ja hallintoon. Operaatiota perustettaessa ja koko sen toiminnan ajan lähtökohtana tulee olla kohdemaan tarpeet ja hyvä keskusteluyhteys operaation ja paikallisten toimijoiden välillä. Viestinnällä ja käytännön toimilla voi olla huomattava vaikutus operaation hyväksyttävyyteen kohdemaassa.

Konfliktialueilla toimivilla kansalaisjärjestöillä voi olla arvokasta tietoa ja osaamista, joka tulee mahdollisuuksien mukaan huomioida operaatioiden toiminnassa. Konfliktista toipuvan valtion kansalaisyhteiskunnan vahvistuminen on tärkeää myös kestävien tulosten saavuttamisen kannalta, erityisesti ajatellen oikeusvaltiokehitystä sekä demokratiaa ja ihmisoikeuksia. Kansalaisjärjestöjen rooli on tärkeä myös Suomen kokonaisvaltaista kriisinhallintapolitiikkaa kehitettäessä. Etenkin siviilikriisinhallinnassa suomalaisten kansalaisjärjestöjen panos konseptuaaliseen kehittämistyöhön on ollut merkittävää ja yhteys valtionhallintoon tiivis.

Turvallisuussektorin tukitoimet ovat muodostuneet yhdeksi kansainvälisen yhteisön tärkeäksi toimintamuodoksi. Nämä toimet vahvistavat osaltaan kriisinhallinnan vaikuttavuutta ja kohdemaiden omistajuutta. Kohdemaiden turvallisuusviranomaisia tuetaan koulutuksen ja neuvonannon keinoin. Lisäksi voidaan antaa materiaalitukea tai rahoittaa infrastruktuurin, kuten koulutuskeskusten, rakentamista. EU, Nato, Etyj ja yksittäiset maat ovat

pitkään tehneet tätä työtä ja EU:n vuoden 2020 lopulla tekemä päätös Euroopan rauhan-
rahaston perustamisesta vahvistaa EU:n tukea turvallisuussektorille entisestään. Suomi on
EU:n ja Naton kautta antanut tukeaan turvallisuussektorin tukihankkeille ja osallistunut
monenvälisiin hankkeisiin mm. muiden Pohjoismaiden ja Baltian maiden kanssa. Jatkossa-
kin on tärkeää varmistaa, että kriisinhallinnan ohella on käytettävissä resursseja ja välineitä
kohdemaiden turvallisuussektorin kehittämisen tukemiseen.

Myös ympäristökysymykset sekä ilmastonmuutos näkyvät entistä vahvemmin kriisin-
hallinnasta käytävissä keskusteluissa. YK:n puitteissa etsitään toimintamalleja nk. vih-
reän rauhanturvaamisen edistämiseen ja myös analyysikapasiteetin kasvattamiseen. Yhä
enemmän myös YK-operaatioiden raportoinnissa huomioidaan ympäristö- ja ilmastoulot-
tuvuudet. EU:ssa pohditaan ilmastonmuutoksen vaikutuksia kriisinhallintaoperaatioiden
toimintaan ja suunnitteluun. Ilmastonmuutoksen vaikutus epävakauden ja konfliktien li-
sääntymiseen saattaa tulevaisuudessa lisätä kriisinhallintaoperaatioiden tarvetta.

Kriisinhallintatoimijoiden yhteistyön kehittäminen osana kokonaisvaltaisuutta

Kriisinhallintatoimijoiden yhteistyön kehittäminen on tärkeä osa kokonaisvaltaista krii-
sinhallintaa. Vaikeasti ennustettavassa turvallisuusympäristössä korostuu kansallisen
viranomaisyhteistyön tarve sekä kyky hyödyntää tässä ympäristössä hankittua osaamista
ja verkostoja toiminnan kehittämiseksi. Tarvitaan oikea-aikainen ja laaja-alainen ym-
märrys toimintaympäristön, kohdemaiden, organisaatioiden ja eri tehtävien tarpeista ja
kehitysnäköyksiä.

Kansallisesti Suomessa on hyvin toimivat yhteistyökäytännöt sotilaallisen ja siviilikriisin-
hallinnan toimijoiden välillä. Puolustusvoimien kansainvälinen keskus FINCENT, Kriisin-
hallintakeskus CMC Finland, Poliisiammattikorkeakoulu ja Raja- ja merivartiokoulu muo-
dostavat yhdessä Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osaamiskeskuksen. Osaamiskeskus
järjestää kriisinhallintakoulutusta, tekee tutkimus- ja julkaisutoimintaa sekä järjestää
seminaareja. Yhteiset kurssit vahvistavat kriisinhallinnan eri keinojen ymmärtämistä ja
yhteistyömahdollisuuksia.

Kokonaisvaltaisuuden parantamiseksi kriisinhallinnan toimijoilta edellytetään uusien toi-
mintamuotojen omaksumista ja toiminnan vaikuttavuuden arviointia sekä toiminnan so-
peuttamista nopeastikin muuttuviin tilanteisiin. Vastaavasti kriisihallintatehtäviin valmis-
tavalla koulutuksella pyritään varmistamaan, että yksilöillä on riittävä osaaminen ja kyky
toimia eri tehtävissä vaativassakin toimintaympäristössä.

Ennakointia voidaan tukea tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnalla. Tutkimus tukee kriisinhallinnan valmistelua, päätöksentekoa ja viestintää sekä kykyä arvioida kriisinhallinnan vaikuttavuutta. Osaltaan se myös lisää vaikuttamismahdollisuuksia EU:ssa ja muussa kansainvälisessä yhteistyössä. Tutkimusta tehdään muun muassa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osaamiskeskuksen puitteissa, mutta tutkimuslaitosten ja kansalaisjärjestöjen analyyysityötä voitaisiin hyödyntää laajemminkin.

Kriisinhallinnan kehityksen ja koulutuksen tutkimuksen tietotarpeet liittyvät muun muassa toimintaympäristön kehitysnäkymiin, paikallisen kapasiteetin vahvistamiseen, verkostoissa toimimiseen, strategiseen viestintään, vaikuttavuuden arviointiin sekä operaatioiden johtamiseen ja yksilön kompetenssien kehittymiseen liittyviin kysymyksiin.

Naisten ja nuorten osallistuminen ja osallistaminen kriisien ratkaisemiseen

Kansainvälisessä kriisinhallinnassa kiinnitetään yhä enemmän huomiota YK:n turvallisuusneuvoston vuonna 2000 hyväksymän naiset, rauha ja turvallisuus -päätöslauselman (1325) ja myös vuonna 2015 hyväksytyn nuoret, rauha ja turvallisuus -päätöslauselman (2250) toimeenpanoon. **Naisten osallistuminen ja osallistaminen kriisien ratkaisemiseen** on Suomelle tärkeä painopiste. Suomi edistää päätöslauselman 1325 toimeenpanoa niin kansallisesti kuin kansainvälisesti YK:ssa, EU:ssa, Etyjissä ja Natossa. Suomi valmistelee parhaillaan kansallista toimintaohjelmaa päätöslauselman 2250 **Nuoret, rauha ja turvallisuus** (2015) toimeenpanosta. Kansainvälisesti Suomi pyrkii edistämään paikallistason nuorten roolia, vaikutusvaltaa ja merkityksellistä osallistumista konfliktien ennaltaehkäisyssä ja ratkaisussa sekä konfliktien jälkeisissä tilanteissa. Suomella on mahdollisuus ottaa kansainvälisessä vertailussa johtorooli päätöslauselman 2250 edistämisessä huomioiden, että Suomi on ensimmäisiä maita, joka laatii kansallista toimintaohjelmaa päätöslauselmasta.

Naisten lukumäärän kasvattaminen kriisinhallinnassa on yksi Suomen ”Naiset, rauha ja turvallisuus” toimintaohjelmassa (2018–2021) asetetuista tavoitteista. Sen mukaan sotilaallisessa kriisinhallinnassa naisten osuus pyritään nostamaan nykyisestä noin neljästä prosentista seitsemään prosenttiin. YK:n tavoitteena on, että vuonna 2028 YK:n sotilaallisissa rauhanturvaoperaatioissa 15 prosenttia osallistujista olisi naisia ja esikunta- ja tarkkailutehtävissä 25 prosenttia. Naisten osuus YK-operaatioissa vuonna 2020 oli 4,8 prosenttia. Siviilikriisinhallinnassa on pyritty siihen, että yli 40 prosenttia siviilikriisinhallintatehtäviin lähetettävistä asiantuntijoista on naisia. Tällä hetkellä naisten osuus suomalaisista siviilikriisinhallinta-asiantuntijoista on hieman yli 40 prosenttia. Tämä on yksi korkeimmista luvuista maailmassa. Lukuisia suomalaisia naisia on ollut myös operaatioiden johtotehtävissä.

Suomi pyrkii kriisinhallintaan liittyvissä toimissa parantamaan konfliktialueiden naisten ja tyttöjen asemaa sekä edistämään sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista. Naisrauhanturvaajien ja -asiantuntijoiden osallistuminen kriisinhallintaan mahdollistaa kohde-
maan koko väestön paremman suojelun, kun sekä miesten että naisten turvallisuustarpeista saadaan parempi käsitys. Samalla tämä voi lisätä paikallisen väestön luottamusta kansainvälisen operaation toimia kohtaan, sillä monissa tapauksissa paikallisen naisväestön luottamuksen voi saada vain naispuolinen toimija. Naispuolisella kriisinhallintahenkilöstöllä voi myös olla suuri symbolinen arvo heidän toimiessa roolimalleina paikalliselle väestölle.

Kriisinhallintaoperaatioihin osallistuva henkilöstö saa koulutusta gender-, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskysymyksissä. Näiden kysymysten huomioimista koulutuksessa on syytä edelleen vahvistaa. Tärkeää on, että operaatioiden johtotehtävissä toimivat huomioivat gender-,tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskysymykset sekä operaatiossa että suhteessa paikallisväestöön. Puolustusvoimien kansainvälinen keskus ja Kriisinhallintakeskus ovat omalla koulutustoiminnallaan olleet vahvasti mukana edistämässä naisrauhanturvaajien sekä siviiliasiantuntijoiden osaamisen kehittämistä kansainvälisten kurssien muodossa. Suomi on myös aktiivisesti vaikuttanut siihen, että kansainvälisten järjestöjen kriisinhallintaoperaatioiden suunnittelussa ja toteutuksessa kentällä huomioidaan gender-, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusnäkökulma.



Kuva: Sari Rautarinnan kotialbumi 2012

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhtymäkohdat

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kytkeytyminen yhteen liittyy osaltaan kiihtyneeseen globalisaatioon: etäisyyksien lyhentyminen ja teknologinen kehitys tuovat aiemmin ”muualla” tapahtuneet terrori-iskut lähelle. Vakauttamalla konfliktimaita pystytään tuottamaan turvallisuutta kohdemaahan, -alueelle ja globaalisti, myös kriisinhallinnan osallistujamaille, kuten Suomelle. Kriisinhallintaoperaatioiden osana suomalaiset asiantuntijat ovat muun muassa kouluttamassa konflikteista kärsineiden maiden sotilaita, neuvomassa terrorismia ja kansainvälistä rikollisuutta vastaan toimivia viranomaisia sekä vahvistamassa neuvontatyön kautta oikeuslaitosten toimintaa. Kun kriisinhallinnan keinoin vahvistetaan konfliktimaiden vakautta ja kehitetään turvallisuusviranomaisten toimintaa, vaikutetaan moniin konfliktien juurisyihin ja ehkäistään rajat ylittävien uhkien ja ongelmien leviämistä.

Suomi pyrkii siihen, että sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhtymäkohdat huomioidaan kansallisesti ja kansainvälisesti operaatioita suunniteltaessa ja toimeenpantaessa. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteys painottuu myös EU:n globaalistrategiassa. EU:n kriisinhallintatoiminnassa korostuu konfliktimaiden kapasiteettien kehittäminen neuvonannon ja koulutuksen avulla. Suomi jatkaa vaikuttamistyötä EU:n kriisinhallintaoperaatioiden ja sisäisen turvallisuuden toimijoiden yhteistyön kehittämiseksi, jotta voidaan tehokkaammin ehkäistä terrorismia, kansainvälistä rikollisuutta ja sääntelemätöntä muuttoliikettä. Näitä yhteistyömahdollisuuksia painotetaan myös EU:n siviilikriisinhallinnan kehittämiseen tähtäävässä siviilikriisinhallinnan kompaktissa, pyrkimyksenä vastata ilmiöihin, jotka voivat muuttua sisäisen turvallisuuden uhiksi.

4 Kriisinhallintatoimijat

Suomi osallistuu tällä hetkellä kriisinhallintaan YK:n, EU:n, Etyjin ja Naton sekä kansainvälisen Isisin vastaisen koalition puitteissa.

YK:n operaatioihin osallistuu tällä hetkellä noin 220 suomalaista sotilasta. Lisäksi YK:n operaatioissa toimii noin 20 Suomen lähettämää siviilikriisinhallinnan asiantuntijaa. Suomi on ilmoittanut tavoitteekseen osallistua noin 20 poliisilla YK:n rauhanturvaoperaatioihin.

YK on edelleen keskeinen rauhanturvan ja kriisinhallinnan toimeenpanija ja sillä on tälläkin hetkellä käynnissä 13 rauhanturvaoperaatioita, joihin osallistuu noin 90 000 sotilasta. YK tekee kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan näkökulmasta keskeistä työtä kansainvälisen normiston luomisessa ja ylläpitämisessä sekä ihmisoikeuksien turvaamisessa ja siviilien suojelemiseksi konflikteissa. YK:ssa on kehitetty mekanismeja sen varmistamiseksi, että YK:n rauhanturvaajat ja siviilihenkilöstö noudattavat ja edistävät ihmisoikeuksien toteutumista. YK:ssa Suomi on tukenut naisrauhanturvaajien koulutusta ja osallistumisen lisäämistä UNITARin antaman koulutuksen sekä UN Womenin ja Kanadan lanseeraaman Elsie-aloitteen kautta. Lisäksi Suomi on tukenut YK:n rauhanturvaosaston kautta mekanismeja, jolla rauhanturvaoperaatioiden johtotehtäviin sijoitettavien taustat voidaan ennalta tarkistaa ihmisoikeusrikkomusten varalta.

Osallistuminen YK:n rauhanturvatoimintaan on tärkeä osa Suomen profilia rakentavana ja aktiivisena YK:n jäsenmaana, joka kantaa kansainvälistä vastuuta ja osallistuu konfliktien ratkaisuun. Samalla Suomi vaikuttaa YK:n rauhanturvaamisen kehittämiseen ja operaatioiden vaikuttavuuteen erityisesti temaattisissa kysymyksissä, kuten naisten asema konflikteissa, ilmasto ja ympäristö sekä ihmisoikeudet. Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti kriisinhallintaosallistumista pyritään vahvistamaan YK-operaatioita painottaen. Suomen kaltaiselta, suorituskyvyiltään ja koulutustasoltaan edistyneeltä jäsenmaalta YK odottaa kriisinhallintaosallistumisessa ensisijaisesti erikoiskykyjä, on sitten kyse joukoista tai kalustosta. YK kannustaa jäsenmaita tarjoamaan joukkoja ja suorituskykyjä myös monikansallisessa yhteistyössä. Tällainen yhteistyö tukee mahdollisuuksia vuorotteluosallistumiseen. Maat voivat osallistua operaatioihin myös pelkästään kalustoa ja välineistöä luovuttamalla.



Kuva: Puolustusvoimat

EU toimeenpanee parhaillaan 6 sotilaallisen ja 11 siviilikriisinhallinnan operaatioita. EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioissa Suomella on yhteensä reilut 20 sotilasta. Tällä osallistumismäärällä Suomi on EU-jäsenmaiden keskitasoa väkilukuun suhteutettuna. Siviilikriisinhallinnassa Suomi on väkilukuun suhteutettuna suurimpia EU-operaatioihin asiantuntijoita sekondeeraavia jäsenmaita yhteensä noin 60 asiantuntijallaan.

EU:n kriisinhallintaoperaatiot ovat nykyään leimallisesti koulutus- ja neuvonanto-operaatioita, joissa kehitetään kohdemaan turvallisuusviranomaisten ja oikeusvaltion toimintaa. Samalla EU on kehittänyt sekä politiikkojaan että tukimekanismejaan ja rahoitusvälineitään niin, että se voi entistä paremmin tukea kumppanimaita kokonaisvaltaisella, konflikteja ehkäisevällä tai niiden ratkaisua edistävällä tavalla. Mm. tuki rauhanvälitykselle, hybridiuhkien torjunta sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhtymäkohdat on tarkoitus aiempaa paremmin huomioida myös kriisinhallintaoperaatioissa.

EU:n jäsenmaana Suomen vaikutusmahdollisuudet operaatioiden muotoutumiseen ja toimintaan kokonaisuudessaan ovat yleisesti ottaen paremmat kuin vaikutusmahdollisuudet muiden toimijoiden osalta. Päätökset operaation perustamisesta ja käynnistämisestä tehdään jäsenmaiden kesken yksimielisesti. Suomi osallistuu muiden EU-jäsenmaiden tavoin tiiviisti EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatioiden perustamista koskevaan päätöksentekoon ja myös operaatioiden tarkempaan tavoitteenasetteluun ja resurssisuunnitteluun niiden koko toiminnan ajan. Osallistumalla EU:n kriisinhallintaoperaatioihin sekä kriisinhallinnan konseptuaaliseen ja suorituskkyjen kehittämistä jäsenmaissa

koskevaan työhön Suomi tukee myös EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan vahvistamista ja kriisinhallinnan vaikuttavuutta. Osana EU:n pysyvää rakenteellista yhteistyötä Suomi on myös sitoutunut antamaan merkittävää tukea EU:n YTPP-operaatioihin.

EU:n ulkoasiainneuvosto hyväksyi marraskuussa 2018 siviilikriisinhallinnan kehittämistä koskevan sopimuksen, jossa jäsenmaat luovat suuntaviivat siviilikriisinhallinnan tulevien vuosien kehitykselle. Tätä ns. kompaktia (Civilian CSDP Compact) pidetään merkittävimpänä askeleena vuosiin EU:n siviilikriisinhallinnan kehittämisessä. Kokonaisuus koostuu jäsenmaiden, EU:n ulkosuhdehallinnon ja komission sitoumuksista EU:n siviilikriisinhallinnan kehittämiseksi vuoteen 2023 mennessä. Kompakti sisältää sitoumuksia erityisesti suorituskkyjen, nopean toiminnan ja EU-toimijoiden välisen yhteistyön kehittämiseen. Kompaktiin liittyen lähes kaikki jäsenmaat ovat laatineet kansalliset toimeenpanosuunnitelmat koskien siviilikriisinhallintatoimintansa kehittämistä kompaktisitoumustensa mukaisesti.

Etyjin konfliktinestoon liittyvä työ tapahtuu pitkälti sen 16 kenttäoperaatiossa, jotka ovat suurimmaksi osaksi kenttätoimistoja. Suomi on sekondeerannut siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita kenttätoimistoihin. Etyjin suurimmassa ja kriisinhallinnan kannalta merkittävimmässä operaatiossa, erityistarkkailuoperaatio SMM:ssä Ukrainassa Suomella on yli 20 asiantuntijaa. Suomi on osaltaan pyrkinyt varmistamaan, ml. vapaaehtoisrahoituksen kautta, että Etyjin konfliktinestotyöllä on riittävät resurssit.

Kriisinhallinta on yksi **Naton** keskeisistä tehtävistä. Suomi osallistuu tällä hetkellä kolmeen Naton kriisinhallintaoperaatioon Afganistanissa, Irakissa ja Kosovossa yhteensä noin 40 sotilaalla. Osallistuminen Naton kriisinhallintaan on tärkeä osa Suomen Nato-kumppanuuspolitiikkaa ja tukee Suomen asemaa edistyneenä kumppanimaana. Suomi voi kumppanimaana osallistua niitä Nato-operaatioita koskevaan valmisteluun ja päätöksentekoon, joihin Suomi osallistuu.

Sotilaallisia kriisinhallintatehtäviä voivat toimeenpanna ja johtaa kansainvälisten järjestöjen ja Euroopan unionin lisäksi myös **maaryhmät**. Arvioidaan, että tulevaisuudessa vastaavanlaiset kansainväliset koalitiot kriisinhallinnan rakenteena yleistyvät. Maaryhmäoperaatioita, joihin myös Suomi on osallistunut, ovat Afganistanin ISAF-operaatio (International Stabilisation Force), joka oli kahden ensimmäisen toimintavuoden ajan maaryhmäoperaatio, Syyrian kemiallisten aseiden hävittämistä tukemaan perustettu monikansallinen kuljetusoperaatio vuonna 2014 sekä meneillään oleva kriisinhallintaoperaatio Irakissa (Operation Inherent Resolve, OIR). Suomi osallistuu kansainvälisen Isisin vastaisen koalition OIR-operaatioon noin 80 sotilaalla. Suomi kuuluu koalition ydinryhmään sekä viestintää, rahoitusta ja vierastaistelijoita koskeviin työryhmiin. Osallistuminen Yhdysvaltojen johtamaan koalitioon tukee myös kahdenvälistä suhdettamme Yhdysvaltoihin. Koalitiossa on yli 80 jäsentä ja sen sihteeristö on Yhdysvalloissa.

Suomi osallistuu lisäksi sellaisten maaryhmien toimintaan, joiden voidaan katsoa tukevan myös kriisinhallintaan osallistumista. Iso-Britannian johtaman Joint Expeditionary Force (JEF) -yhteistyön tavoitteena on kyky ja valmius koota osallistujamaista nopeasti monikansallinen joukko käytettäväksi mm. kriisinhallintatehtäviin. Ranskan johtama European Intervention Initiative (EI2) puolestaan käsittää sotilasasiantuntijoiden yhteistyötä ja puolustuspoliittista dialogia, jolla pyritään parantamaan osallistujamaiden valmiuksia kontroida kriisinhallintaoperaatioihin.

Osallistumisen painopisteitä määriteltäessä otetaan huomioon myös yhteistyömahdollisuudet kumppanimaiden ja sotilaallisesti kyvykkäiden maiden kanssa. Pohjoismaista yhteistyötä tavoitellaan myös kriisinhallinnassa. Esimerkiksi siviilikriisinhallinnassa YK:n UNMISS-kriisinhallintaoperaatiossa Etelä-Sudanissa toimii suomalais-norjalainen erityispoliisitiimi, jonka työ keskittyy erityisesti naisiin ja lapsiin kohdistuvaan konfliktiin liittyvään väkivaltaan ja seksuaaliseen väkivaltaan. Suomi on myös toiminut Afganistanin ISAF-operaatiossa osana Ruotsin johtamaa taisteluosastoa ja EU:n Malin koulutusoperaatiossa osana yhteispohjoismaisia koulutusryhmiä.

5 Suomen kriisinhallintaosallistumisen lähtökohdat ja resurssit

Kuten valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa 2020 todetaan, kriisinhallinta on keskeinen ulko- ja turvallisuuspolitiikan väline, jolla tuetaan konfliktien ratkaisua, konfliktien jälkeistä vakauttamista, siviilien suojelua ja turvallisten yhteiskuntien rakentamista. Kriisinhallintaoperaatioihin osallistumalla edistetään osaltaan demokratian, hyvän hallinnon ja ihmisoikeuksien toteutumista, mukaan lukien naisten ja lasten oikeudet ja seksuaalisen väkivallan ehkäisy konflikteissa. Kriisinhallinnalla tuotetaan turvallisuutta myös kohdemaita laajemmin. Kansainvälisen vastuunkannon ja turvallisuuden ylläpitämisen lisäksi osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan parantaa suomalaisten turvallisuutta. Viime vuodet ovat osoittaneet entistä selkeämmin, että Afrikan ja Lähi-idän epävakaus vaikuttaa yhä suuremmin Euroopan ja myös Suomen turvallisuuteen. Selonteossa todetaan, että Suomi vahvistaa osallistumistaan kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan YK-operaatioissa, kriisinhallintaan osallistumista pyritään lisäämään erityisesti Afrikassa ja siviilikriisinhallinnassa vuosittainen osallistumistaso nostetaan vähintään 150 asiantuntijaan.

Siviilikriisinhallinnan tavoitteena on yhteiskunnan toimintaedellytysten palauttaminen lähettämällä konfliktialueille ulkopuolista asiantuntija-apua. Siviilikriisinhallinnalla tuetaan kohdevaltion keskeisten yhteiskunnallisten toimintojen kehittämistä ja toimintaedellytysten vahvistamista. Siviilikriisinhallinta kattaa konfliktien ehkäisemiseen sekä rauhan ja vakauden ylläpitämiseen tähtäävät toimet, mutta myös pitkäkestoisemmat tilapäiset toimet, joiden tavoitteena on vahvistaa julkista hallintoa, oikeusvaltioperiaatteita, ihmisoikeuksia ja demokratiaa. Siviilikriisinhallinnan tehtävät vaihtelevat tuki-, tarkkailu-, neuvonanto- ja koulutustehtävistä eri viranomaistoimijoita, kuten poliisia tai oikeuslaitosta korvaaviin tehtäviin toimeenpaneissa operaatioissa. Useissa siviilikriisinhallinnan tehtävissä asiantuntijoiden oma osaaminen kehittyy ja he luovat kansainvälisiä verkostoja, joita he voivat hyödyntää myös palattuaan kotimaan tehtäviinsä.

Sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen, humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviilien suojaaminen. Kriisien ratkaisu ja kriisialueen vakauttaminen tähtäävät kriisialueen yhteiskunnan normalisointiin, mikä on erityisen tärkeää siviiliväestön elinolosuhteiden parantamisen kannalta. Sotilaallisella kriisinhallinnalla tarkoitetaan sotilaallisin keinoin ja pääsääntöisesti sotilaallisesti järjestetyllä organisaatiolla toteutettavia kansainvälisiä kriisinhallintatehtäviä konfliktialueen vakauttamiseksi. Yksittäisten sotilasasiantuntijoiden käyttö erilaisiin neuvonanto- ja esikuntatehtäviin on lisääntynyt. Näitä tehtäviä on myös siviilikriisinhallintaoperaatioissa ja YK:n poliittisissa operaatioissa.

Lainsäädäntö

Suomen osallistumisesta kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, sotilaiden lähettämisestä sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan, kriisinhallintaan liittyvästä koulutus- ja harjoitustoiminnasta sekä kriisinhallintahenkilöstön asemasta **säädetään laissa sotilaallisesta kriisinhallinnasta** (211/2006). Lain mukaan Suomi voi osallistua Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston valtuuttamaan tai poikkeuksellisesti muuhun kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, jonka tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen taikka humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen YK:n peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen. Laissa tarkoitetun kriisinhallinnan toimeenpanijana voi olla YK, ETYJ, EU taikka muu kansainvälinen järjestö tai maaryhmä. Lakia ei sovelleta Suomen osallistumiseen YK:n peruskirjan 51 artiklan nojalla toteutettaviin sotilaallisiin toimiin (erillinen tai yhteinen puolustautuminen aseellisen hyökkäyksen tilanteessa).

Turvallisuusneuvoston valtuutus on ollut pääsääntö Suomen osallistumisesta päätetäessä. Esimerkkejä muusta sotilaallisesta kriisinhallinnasta, johon Suomi voi osallistua, ovat operaatiot, joissa on kysymys kohdevaltion suostumuksella tai pyynnöstä toteutettavasta kriisinhallinnasta. Turvallisuusneuvoston valtuutusta ei edellytetä myöskään Suomen osallistuessa YK:n erityisjärjestön tai viraston pyyntöön perustuvaan humanitaarisen avustustoiminnan tai siviiliväestön suojaamiseen.

YK:n peruskirjan mukaan YK:n turvallisuusneuvostolla on ensisijainen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Kansainvälisen yhteisön puuttuminen konfliktiin voi kuitenkin olla tarpeen myös tilanteissa, joissa turvallisuusneuvosto ei ota asiaa käsittelyyn tai turvallisuusneuvoston pysyvä jäsenmaa estää päätöksen syntymisen. Mikäli kyse on operaatiosta, joka toimeenpannaan kohdevaltion suostumuksella ja pyynnöstä, YK:n turvallisuusneuvoston valtuutus ei ole kansainvälisoikeudellisesti välttämätön. EU, Nato ja ETYJ eivät ole kirjanneet turvallisuusneuvoston mandaattia ehdoksi toimeenpanemilleen kriisinhallintaoperaatioille. YK:n turvallisuusneuvosto on tulkinnut kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevia peruskirjan määräyksiä niin, että niiden nojalla on kyetty vastaamaan myös uudentyypisiin uhkiin kuten valtiorakenteiden romahtaminen, massiiviset ihmisoikeusloukkaukset ja terrorismi.

Päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Jos kyseessä on sotilaallisesti erityisen vaativa kriisinhallintatehtävä, tai tehtävä, joka ei perustu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen, valtioneuvoston on ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko. Jos kyse on enintään kymmenen

henkilön lähettämisestä, valtioneuvoston on annettava asiasta selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle. Mikäli kyse on yksittäisten sotilaiden lähettämisestä sotilaalliseen kriisinhallintaan taikka sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan, kuten poliittisiin operaatioihin taikka siviilikriisinhallintaan, päätöksen tekee puolustusministeriö ulkoministeriötä kuultuaan. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi yksittäiset esikunta-, neuvonanto-, koulutus- ja asiantuntijatehtävät.

Keskeinen osallistumista ja operatiivista toimintaa sotilaallisessa kriisinhallinnassa määrittävä tekijä ovat operaatioiden mandaatit sekä joukkojen asemaa ja muun muassa voimankäyttöä määrittävät sopimukset, säännökset ja järjestelyt. Operaatioissa, joilla ei ole YK:n turvallisuusneuvoston mandaattia, osallistuminen voi perustua muun muassa ao. maan kutsuun. Kansainväliset käytännöt ja eri maiden lainsäädäntö eroavat sen osalta, miten osallistumisen oikeusperusta määritellään ja miten sitä tulkitaan. Tätä nykyä useilla operaatioilla ei ole suoranaista YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta. Tämä trendi todennäköisesti jatkuu ja voi voimistua turvallisuusneuvoston päätöksentekohaasteiden johdosta.

Jatkossa voi joissain tilanteissa tulla arvioitavaksi, onko kyseessä sotilaallisen kriisinhallinnan sijaan Suomen osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen. Kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvään kokonaisuuteen kuuluu laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (418/2017) sekä puolustusministeriön ja sisäministeriön alan lainsäädännön täydentäminen. Lakia kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta sovelletaan ylimpien valtioelinten päätöksentekomenettelyyn, kun on kyse laissa tarkoitetun avun antamisesta toiselle valtiolle, EU:lle tai kansainväliselle järjestölle. Lakia sovelletaan päätettäessä avusta, joka perustuu EU:n yhteisvastuu- tai keskinäisen avunannon lausekkeeseen, tai jos se koskee merkittäviä sotilaallisia voimavaroja tai sotilaallista voimakeinoapua. Lakia sovelletaan myös, kun apu on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää taikka laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää.

Siviilikriisinhallintaan osallistumisesta säädetään **laissa siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan** (1287/2004). Lain mukaan ulkoministeriö vastaa siviilikriisinhallintaan osallistumista koskevasta päätöksenteosta ja sisäministeriö kotimaan valmiuksista, eli siviilikriisinhallinnan rekrytoinnista, koulutuksesta, materiaalisista ja logistisista valmiuksista, tutkimustoiminnasta, yhteistyöstä kansalaisjärjestöjen kanssa ja kotimaan valmiuksien yhteensovittamisesta eri hallinnonaloilla. Siviilikriisinhallintalaissa säädetään myös mm. siviilikriisinhallintatehtäviin lähetettävien asiantuntijoiden palvelussuhteeseen liittyvistä asioista. Lakia uudistettaessa vuonna 2019 kansainvälinen pelastustoiminta erotettiin siviilikriisinhallinnasta erilliseksi toimialaksi sekä säädettiin Kriisinhallintakeskuksen hallinnollisesta asemasta kotimaan valmiuksien operatiivisia tehtäviä hoitavana sekä asiantuntijoiden valtiotyönantajana toimivana tahona. Siviilikriisinhallintaa koskevaa lakia ollaan

parhaillaan päivittämässä ja tarkastelussa on rekrytointeja koskeva sääntely muun muassa liittyen asiantuntijoiden toimikausien pituuteen.

Kansallinen toimintarakenne, jossa kahden erillisen lainsäädännön puitteissa sotilaallisen kriisinhallinnan osallistumispäätökset valmistellaan ulko- ja puolustusministeriöiden yhteistyönä ja siviilikriisinhallintaosallistumisesta päättää ulkoministeriö sisäministeriön vastatessa kotimaan valmiuksista, koetaan toimivaksi. Toimintakulttuuria voidaan kuitenkin kehittää tavalla, joka varmistaa riittävän yhteyden ja kokemusten vaihdon. Yhteistyön kehittämisessä on tärkeää lisäksi määritellä konkreettisia toimia, kuten koulutustarjonnan lisääminen ulkomaisille toimijoille sekä siviilien ja sotilaiden yhteiskoulutuksen lisääminen.

Kriisinhallinnan menot

Sotilaallisen kriisinhallinnan menot ovat viime vuosien aikana pysytelleet noin 100 miljoonan euron tasolla vuodessa (ulkoministeriön ja puolustusministeriön pääluokat yhteensä). Kehyssuunnittelu on tehty voimassa olevien kansallisten osallistumispäätösten pohjalta ja uusien osallistumispäätösten kustannukset on katettu lisätalousarviomenetelyllä. Sotilaallisen kriisinhallinnan kehystaso on vuosina 2021–2024 noin 110 miljoonaa euroa vuodessa nykyisen osallistumistason mukaisesti. Operaatioissa on käytössä erilaisia mekanismeja yhteisten kulujen kattamiseen ja korvaamiseen. Kriisinhallinnan toimintaympäristön muuttuminen haastavammaksi näkyy osaltaan osallistumisen kustannusten nousuna niin materiaali- kuin henkilöstökustannustenkin osalta. Viime vuosien määrärahasolla voi jatkossa olla vaikea saavuttaa samaa lukumääräistä osallistumistasoa, joka oli vielä vuoden 2018 lopulla, noin 500 sotilasta. Lisäksi erityisesti YK toivoo Suomen kaltaiselta suorituskyvyiltään edistyneeltä maalta operaatioihinsa myös erikoiskalustoa, esimerkiksi helikoptereita. Tällaisen kontribuution käyttö- ja huoltokustannukset ovat erittäin korkeat. Erikoiskaluston käytettävyyteen kriisinhallintaoperaatioissa vaikuttaa kaluston saatavuus kansallisen puolustuksen tehtävistä, merkittävä huolto- ja tukioorganisaatioiden tarve sekä käyttö- ja tukihenkilöstön vähäinen määrä. Erikoiskaluston käyttö kriisinhallintaoperaatioissa, ml. käyttö- ja kulumiskustannukset ja myös mahdollinen korvaaminen, tulee kattaa sotilaallisen kriisinhallinnan menoista.

Siviilikriisinhallintaosallistumisen menot katetaan ulkoministeriön hallinnonalan siviilikriisinhallintamomentilta. Hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena on kasvattaa Suomen siviilikriisinhallintaosallistuminen 150 asiantuntijan tasolle hallituskauden aikana ja tämän mukaisesti kehyskaudella määrärahan taso on nouseva: Vuodelle 2021 osoitettu noin 18 miljoonan euron suuruinen siviilikriisinhallinnan määräraha kasvaa vuosittain aina noin 20 miljoonaan euroon vuoteen 2024 mennessä. Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiudet rahoitetaan sisäministeriön momentilta. Kriisinhallintakeskuksen toimintamenoihin tarkoitettu määräraha on vuosina 2021–2024 noin 2,2 miljoonaa euroa vuodessa.

Rekrytointi

Sekä sotilaallisen että siviilikriisinhallinnan osalta **rekrytointipohja** on toistaiseksi ollut hyvä ja monipuolinen ja kiinnostusta kriisinhallintatehtäviin on ollut riittävästi mahdollistamaan Suomen suunniteltu osallistuminen nykyisessä vapaaehtoisuuteen perustuvassa toimintamallissa. Sotilaallisessa kriisinhallinnassa henkilöstön saatavuuden turvaaminen erityisen haasteellisessa toimintaympäristössä toimiviin operaatioihin on nähty edellyttävän palvelussuhteen ehtojen kehittämistä kilpailukykyisemmiksi erityisesti palkkauksen osalta.

Sotilaallisessa kriisinhallinnassa reserviläisten osuus sotilaallisen kriisinhallinnan tehtävissä vuosittain palvelevista on noin 85 %. Reserviläiset rekrytoidaan kriisinhallinnan toimintavalmiuteen hakeutuneista. Puolustusvoimien palkattu henkilöstö ilmoittaa puolestaan halukkuudestaan kriisinhallintatehtäviin. Osaan tehtäviä voidaan käyttää Puolustusvoimien palveluksesta eronnutta evp-henkilöstöä, silloin kun tehtävä edellyttää Puolustusvoimien palkatun henkilöstön koulutuksen saanutta, mutta tehtävään ei saada rekrytoitua aktiivipalveluksessa olevaa.

Kaikilta sotilaallisen kriisinhallinnan tehtäviin rekrytoitavilta edellytetään sotilaskoulutusta. Viimeisen noin kymmenen vuoden aikana sotilaallisen kriisinhallinnan tehtäviin on vuosittain hakeutunut noin 1730 reserviläistä, joista noin 150 naista. Kaikkia hakijoita ei hyväksytty toimintavalmiuteen eikä kaikille toimintavalmiuteen sitoutuneille löydy operaatioista soveltuvaa tehtävää. Käytännössä toimintavalmiuteen hyväksytyistä reserviläisistä rekrytoidaan kriisinhallintapalvelukseen noin puolet.

Puolustusvoimien palveluksessa olevan henkilöstön hakeutuminen kriisinhallintatehtäviin on kasvanut viimeisten kahden vuoden aikana. Osallistumiskiinnostus on usein kasvanut Suomen osallistuessa uusiin operaatioihin. Kansainväliset tehtävät ovat osa Puolustusvoimien henkilöstösuunnittelua ja tehtäväkiertoa. Kansainvälisen kriisinhallinnan tehtävät kehittävät henkilöstön osaamista erityisesti joukon johtamisessa, ylläpidossa ja operoinnissa vaativissa olosuhteissa. Puolustusvoimien ylimpiin tehtäviin pääsyn edellytyksenä on kokemus kansainvälisistä tehtävistä mukaan lukien kriisinhallintatehtävät.

Tiettyihin tehtäviin liittyvät rekrytointihaasteet ovat pysyneet pitkään ennallaan. Haasteellisinta on löytää soveltuvia hakijoita erityisosaamista kuten terveydenhuollon, huollon teknisen alan ja ranskan kielen taitoa edellyttäviin tehtäviin. Hakeutumisaktiivisuuden lisäämisessä keskeistä on asevelvollisille suunnattu viestintä internetissä sekä eri ammattialojen lehdissä. Naisten osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan kannustetaan.

Siviilikriisinhallinnassa rekrytointitoiminnasta vastaa Kriisinhallintakeskus. Vuodesta 2007 keskus on järjestänyt siviilikriisinhallinnan peruskoulutusta, jonka käyneet henkilöt

muodostavat ensisijaisen resurssin Suomen osallistumiselle siviilikriisinhallintaan. Poiketen useista muista verrokkimaista, Suomessa kaikkien ammattialojen asiantuntijoiden rekrytointi on keskitetty Kriisinhallintakeskukselle. Kriisinhallintakeskuksen tehtävänä on seurata kansainvälisiä avoimia tehtäviä ja avata sopivat kansalliseen hakuun. Kriisinhallintakeskus tekee ulkoministeriölle esityksen avattavista tehtävistä ja ulkoministeriö tekee tehtävien avaamista koskevan päätöksen. Kiinnostus siviilikriisinhallintatehtäviä kohtaan on Suomessa merkittävää ja avoimeksi tuleviin tehtäviin tulee tavallisesti riittävästi hakemuksia. Suomella on paljon operaatioissa tarvittavaa osaamista esimerkiksi poliisitehtävien eri osaamisalueilta. Tasa-arvo- ja ihmisoikeusasiantuntemusta Suomessa on myös runsaasti. Kuitenkin joihinkin kaikkein vaativimpiin asiantuntijatehtäviin on vaikea saada hakijoita ja ranskan kieltä osaavista asiantuntijoista on pulaa. Lisäksi Suomella on ollut vain rajallisesti sopivia hakijoita siviilikriisinhallinnan päällikkötehtäviin. Siviilikriisinhallinnassa pyritään edelleen vahvistamaan ns. uraporrasajattelua, jossa asiantuntijan kehittymistä tuetaan sekä kotimaan että ulkomaan tehtävissä ja siten edistetään kehittymistä kohti vaativimpia tehtäviä.

Koulutus

Puolustusvoimat vastaa sotilaallisen kriisinhallinnan tehtäviin lähettävän henkilöstön **kouluttamisesta** ja varustamisesta. Koulutukseen sisältyy sotilaallisen kriisinhallinnan tehtäviin yleisesti valmentavaa koulutusta ja kurssitusta. Varsinaiseen operaatioon liittyvä koulutus annetaan operaatioon valittavalle henkilöstölle. Koulutus sisältää esimerkiksi yksittäisen sotilaan taitoja, toimintaa sotilasjoukkona, sodan oikeussääntöjä ja gender-koulutusta. Myös koulutus kohdemaasta ja sen kulttuurista on tärkeää. Puolustusvoimien kansainvälinen keskus antaa sotilaalliseen kriisinhallintaan valmentavaa koulutusta suomalaiselle ja ulkomaalaiselle henkilöstölle. Toimintaympäristön kohonneet vaatimukset edellyttävät entistä enemmän hakijoiden toimintakyvyiltä sekä varusteilta ja kalustolta. Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta on kansallisen puolustuksen kehittämisen kannalta tarve osallistua vähintään yhteen operaatioon suuremmalla joukkokokoonpanolla, jonka lisäksi voidaan osallistua useampaan muuhun operaatioon pienemmällä joukkokokoonpanolla eri mittaisissa jaksoissa. Kansallisen puolustuksen kannalta on tehokkainta käyttää sotilaalliseen kriisinhallintaan kokonaisia joukkokokoonpanoja, mikä mahdollistaa joukkojen käyttöperiaatteiden, kaluston ja koulutuksen arvioinnin ja kehittämisen yksittäisten sotilaiden osallistumisen sijaan.

Siviilikriisinhallinnan peruskoulutuksesta vastaa Kriisinhallintakeskus. Vuosittain sitä annetaan noin 50 valitulle asiantuntijalle. Koulutuksiin valittaessa keskeinen kriteeri on arvio siitä, onko siviilikriisinhallintaa toimeenpanevilla tahoilla tarvetta tämän asiantuntijuuden rekrytoimiseksi seuraavan parin vuoden aikana. Koulutuksen tarkoituksena on henkilön ammattitaustasta riippumatta antaa perusvalmiudet työskennellä siviilikriisinhallinnan

tehtävissä kansainvälisessä ympäristössä ja usein haastavissa olosuhteissa ml. toimiminen korkean turvallisuusriskin ympäristössä. Kurssien sisältö perustuu EU:n ja kansainvälisten järjestöjen asettamiin osaamistavoitteisiin. Peruskoulutuksen lisäksi Kriisinhallintakeskus järjestää tai lähettää asiantuntijoita erilaisiin syventäviin koulutuksiin eri teemoista, kuten esimerkiksi kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta, neuvonantotyöstä ja projektinhallinnasta. Kriisinhallintakeskus järjestää kaikille siviilikriisinhallinnan tehtäviin valituille asiantuntijoille kyseiseen operaatioon ja tehtävään valmistavan perehdyttämiskoulutuksen ennen lähtöä.

Koulutuksen ohella tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota kriisinhallintatehtävistä palaavien palautekeskusteluihin ja asiantuntijoiden saamien oppien hyödyntämiseen kriisinhallinnan kehittämisessä.

Myös kriisinhallintaoperaatioista palaavien pitkäaikaistukea ja tähän liittyvää kuntoutusta on tarvetta kehittää ja varata siihen riittävät resurssit. Valtiokonttorin korvaamana kriisinhallintatehtävissä palvelleilla on mahdollisuus henkiseen tukeen ja Helsingin ja Uudenmaan Sairaanhoidopiiriin (HUS) psykiatrisen konsultaatiopoliklinikan palveluihin vuoden ajan palvelussuhteen päättymisen jälkeen. Ongelmallisia tilanteita saattaa syntyä erityisesti traumaperäisen stressihäiriön (PTSD) puhjetessa jopa vasta vuosia palveluksen päättymisen jälkeen. Mahdollisimman varhainen PTSD-oireiden tunnistaminen ja avun saaminen ovat sekä kriisinhallintatehtävistä palaavan että läheisten kannalta tärkeää.



Kuva: Puolustusvoimat

Suomen Rauhanturvaajaliitto on käytännössä ainoa taho, joka tarjoaa tarvittavaa henkistä tukea niin sotilaallisissa kuin siviilikriisinhallintatehtävissä palvelleille jäsenilleen yhteistyössä Valtiokonttorin sekä HUS:n kanssa. Toiminta perustuu vuosittain myönnettävään Sosiaali- ja Terveysjärjestöjen Avustuskeskuksen (STEA) harkinnanvaraiseen rahoitukseen. Rahoituksen riittävään tasoon ja rahoituspohjan ennakoitavuuteen tulisi kiinnittää huomiota.

Esillä on myös ollut veteraanikeskuksen perustaminen, esim. virtuaalisena. Valtiokonttori vastaa konseptin jatkokehittämisestä niiden kriisinhallintaveteraanien osalta, joiden vammat edellyttävät laituskuntoutusta.

6 Kriisinhallinnan vaikuttavuus

Komitea käsittelee kriisinhallinnan vaikuttavuutta erityisesti operaatio-osallistumiseen liittyvän tavoitteenasettelun ja jälkikäteisen arvioinnin sekä EU:n ja YK:n puitteissa tehtävän vaikuttamistyön näkökulmasta.

Tavoitteiden asettaminen ja jälkikäteinen arviointi

Komitea teetti selvityksen Suomen kriisinhallintaosallistumisen vaikuttavuudesta Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tavoitteiden näkökulmasta huomioiden vaikuttavuuden myös sisäisen turvallisuuden haasteisiin. Selvitystyössä arvioitiin vaikuttavuutta erityisesti YK:n UNIFIL- ja EU:n EULEX Kosovo -operaatioiden osalta. Taustalla oli eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan Suomen UNIFIL-osallistumisen vaikuttavuutta koskevan arvion yhteydessä antama lausunto, jossa edellytettiin Suomen UNIFIL-osallistumisen arvioimista kokonaisuudessaan. UNIFIL-operaation sotilaallisen kriisinhallintaosallistumisen rinnalla haluttiin tuottaa arvio osallistumisen vaikuttavuudesta siviilikriisinhallintaoperaatiossa. EULEX Kosovo valikoitui arvion toiseksi kohteeksi, sillä Suomi on osallistunut operaatioon pitkäaikaisesti ja merkittävällä asiantuntijamäärällä.

Kriisinhallinnan vaikuttavuutta on aiemmin tarkasteltu mm. vuonna 2012 valmistuneessa ulko-, puolustus- ja sisäministeriöiden tilaamassa selvityksessä kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittämisestä (KRIHAVA) sekä valtiontalouden tarkastusviraston sotilaallista kriisinhallintaa koskevassa tarkastuksessa (2013) ja sen jälkiseurantaraportissa (2015), jossa tarkasteltiin myös siviilikriisinhallintaa sekä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteutumista. KRIHAVA antoi suosituksia siitä, kuinka kriisinhallinnan vaikuttavuutta voidaan parantaa tuomalla kokonaisvaltaista lähestymistapaa sekä suunnitteluun, toteuttamiseen että arviointiin. Valtiontalouden tarkastusviraston raportissa todettiin, että tavoitteet kriisinhallinnalle tulee asettaa selvemmin ja tuloksellisuuden arviointia ja raportointia kehittää.

Eduskunnan ulko- ja puolustusvaliokuntia informoidaan säännöllisesti Suomen kriisinhallintaosallistumisesta. Eduskunnalle annettavia sotilaallista kriisinhallintaa koskevia selontekoja ja selvityksiä on kehitetty rakenteen ja sisällön laajuuden osalta vastaamaan tarpeisiin tuottaa kokonaisvaltaisempaa ja pidempää aikajännettä valottavaa tietoa

kansallisen päätöksenteon tueksi. Selonteoissa ja selvityksissä on avattu operaatioiden so-tilaallisia ja poliittisia tavoitteita samoin kuin kansallista osallistumista koskevia tavoitteita. Osallistumisen päättyessä ulko- ja puolustusministeriöt antavat eduskunnalle kyseiseen operaatioon osallistumista koskevan vaikuttavuusarvion.

Nyt teetetyssä selvityksessä huomioidaan, että Suomen kriisinhallintaa koskevia tavoitteita asetetaan sekä kansallisesti että kansainvälisesti poliittisella ja operatiivisella tasolla. Operaatioilla on omat kansainvälisesti hyväksytyjen mandaattiansa mukaiset tavoitteet, joita Suomen lähettämät joukot ja asiantuntijat osaltaan edistävät. Suomen kansallisten linjausten mukaan kriisinhallinnan poliittisen tason tavoitteina on edistää vakautta, rauhaa, demokratiaa, ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta ja tasa-arvoa sekä vahvistaa kansallista puolustuskykyä ja sisäistä turvallisuutta. Operatiivisen tason tavoitteita ovat mm. hyvät suhteet keskeisiin toimijoihin, osallistuminen Suomelle merkittäviin operaatioihin, kansainvälisen yhteistyön edistäminen sekä terrorismin, ääriliikkeiden ja kansainvälisen rikollisuuden vaikutusten rajoittaminen ja sääntelemättömän muuttoliikkeen perimmäisten syiden vähentäminen lähtömaissa.

Operaatioiden valmistelu ja toimeenpano, mukaan lukien operaatiolle asetetut tavoitteet, perustuvat pääsääntöisesti operaation toimeenpanijan päätöksiin, arviointimalleihin ja menettelyihin. Operaatioista ja niiden mandaateista päätettäessä pyritään myös varmistumaan siitä, että operaatioilla on riittävät resurssit toimeenpanna mandaattejaan tuloksellisesti. Suomi voi erityisen hyvin vaikuttaa EU:n kriisinhallintaoperaatioiden perustamiseen ja operaatioiden toimeenpanoa koskevaan arviointiin. EU:n, YK:n ja Naton seuranta- ja arviointiraportteja voidaan hyödyntää kansallisissa arvioinneissa.

Selvityksen pohjalta voidaan todeta, että Suomen kriisinhallintaosallistuminen on palvellut niitä ulkopoliitiikan, sisäisen turvallisuuden ja puolustuspoliitiikan tavoitteita, joita Suomi on itselleen asettanut. Osallistumisella on ollut positiivinen vaikutus myös kansalliseen puolustukseen, kriisinhallintaosaamiseen ja suorituskkyjen kehittämiseen. Operaatiotasolla vaikuttavuutta ei ole kuitenkaan helppo konkreettisesti ja yksityiskohtaisesti osoittaa. Selvityksessä esiin nousseissa suosituksissa korostui arvioinnin vaikeus silloin, kun selkeät kirjatut toimintatavoitteet puuttuvat. Vaikuttavuuden arvioinnin kehittämiseksi tarvitaan tarkempia tavoitteita ja niiden kriteerejä ja vaikuttavuuden mittaamisen sopivia indikaattoreita sekä näiden määrittelemistä hallinnonalojen yhteistyönä. EU:n siviiliriisinhallinnan kompaktin puitteissa voitaisiin edistää myös samankaltaista arviointia EU-tasolla.

Selvityksessä muistutetaan, että yksittäisen maan lähettämän joukon tai yksittäisen asiantuntijan vaikuttamismahdollisuudet perustuvat toimintaan organisaation osana, jonka vuoksi vaikuttavuuden irrottaminen omaksi arviointikohteekseen on vaikeaa. Tämä koskee

erityisesti siviilikriisinhallintaa, jossa tyypillisesti lähetetään yksittäisiä asiantuntijoita. On myös vaikea erottaa vaikuttavuutta yksittäisen osallistujamaan näkökulmasta muiden osallistujamaiden toimista, sekä operaation tai muiden toimijoiden asettamista tavoitteista. Osa vaikuttavuudesta voi syntyä myös kumppanimaiden kanssa kotimaassa tehtävän monikansallisen yhteistyön kautta.

Selvityksessä suositellaan KRIHAVA-tutkimuksessa esitettyä hallinnonalojen yhteisen vaikuttavuuden seuranta- ja arviointimallin kehittämistä. Perustaksi tulisi laatia selkeät yhteisesti hyväksytyt vaikuttavuustavoitteet, joita vasten arviointia voitaisiin johdonmukaisesti tehdä. Tavoitteiden ymmärrettävyyden lisääminen tukisi selvityksen mukaan osaltaan myös sitä, että vaikuttavuuden arviointia voisivat tehdä aiempaa luotettavammin myös ulkopuoliset tahot, kuten kansalaiset ja media. Vastaavasti ulkopuolisilla olisi parempi mahdollisuus tuoda uutta tietoa osallistumisen vaihtoehtoista, toiminnan kehittämisestä ja kustannustehokkuudesta. KRIHAVA-raportissa todetaan, että arvioinnit voidaan toteuttaa eri toimijoiden vastuualueiden mukaisesti, mutta tuotettu arviointitieto tulisi tuoda yhteen ja sitä tulisi tulkita poikkisektoraalisesti ja kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan näkökulmasta.

Parlamentaarisen komitean työn tueksi hyödynnettiin myös Suomen ulkomaan edustustojen raportointia vertaismaiden kriisinhallintaosallistumisesta ja mahdollisesta vaikuttavuusarviointista. Raportoinnin pohjalta kävi ilmi, että vaikuttavuusarviointia tehdään toistaiseksi vain harvassa vertaismaassa, eivätkä käytännöt ole tässä mielessä kehittyneet. Suomi voisi osaltaan edistää kriisinhallintaoperaatioiden vaikuttavuuden arviointia myös kansainvälisellä tasolla.

Suomen vaikuttaminen EU:n ja YK:n puitteissa

Komitea käsitteli sitä, kuinka Suomen vaikuttavuutta kriisinhallinnassa lisätään myös yhtäältä vahvistamalla edelleen sitä vaikuttamistyötä, jota jo nyt tehdään erityisesti EU:n, mutta myös YK:n ja muiden kriisinhallinnan toimeenpanijoiden konseptuaalisen työn ja kriisinhallintaa koskevan päätöksenteon osalta ja toisaalta tavoittelemalla johdonmukaisesti suomalaisten saamista kriisinhallintaoperaatioiden ja niitä toimeenpanevien järjestöjen johtotehtäviin.

EU:n ja YK:n jäsenenä Suomi voi keskeisellä tavalla edistää kansainvälisen kriisinhallinnan vaikuttavuutta. EU:n luonteen ja päätöksentekorakenteen vuoksi Suomen vaikutusmahdollisuudet kriisinhallintaoperaatioihin ovat paremmat EU:ssa. Keskeisiä vaikuttavuutta parantavia seikkoja ovat kumppanimaiden tarpeiden huomioiminen ja kumppanimaiden omistajuuden varmistaminen, eri välineiden käyttäminen konfliktisyklin eri vaiheissa kokonaisvaltaisella tavalla, naisten osallistamisen ja osallistumisen

vahvistaminen, ihmisoikeus-, gender- ja tasa-arvonäkökulman integrointi kriisinhallintaoperaatioiden työhön, tavoitteenasettelun realistisuus ja resurssien mitoittaminen tavoitteiden mukaisesti, toimivat siirtymästrategiat sekä kriisinhallinnan vaikuttavuuden riippumaton arviointi.



Kuva: Puolustusvoimat

7 Komitean suositukset Suomen kriisinhallintaosallistumisen kokonaisvaltaisuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi

1. **Suomen tulee jatkaa aktiivista ja monipuolista osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan.** Kriisinhallinta on keskeinen Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan väline, jolla edistetään turvallisuutta konfliktialueella ja globaalisti. Kriisinhallinnalla tuetaan konfliktien ratkaisua, konfliktien jälkeistä vakauttamista ja turvallisten yhteiskuntien rakentamista ja näin myös parannetaan suomalaisten turvallisuutta. Kriisinhallinta on osa Suomen kansainvälistä vastuunkantoa sekä ulkopoliittista vaikuttamistamme YK:n, EU:n ja Etyjin jäsenmaana, Naton kumppanimaana sekä suhteessa keskeisiin suorituskyyviltään vahvoihin kumppanimaihin. Osallistumalla kansainväliseen kriisinhallintaan vaikutetaan myös myönteisesti sisäiseen turvallisuuteen sekä kehitetään kansallisia valmiuksia ja suorituskyykyä.
 - Osallistutaan jatkossakin monipuolisesti YK:n, EU:n, Etyjin, Naton ja kansainvälisten koalitioiden kriisinhallintatoimiin.
 - Varmistetaan, että kriisinhallintaosallistumisen suunnittelu, päätöksenteko ja määrärahat mahdollistavat nopean reagoinnin toimintaympäristön ja painopisteiden muutoksiin.
 - Kehitetään viestintää tavalla, joka lisää laajasti ymmärrystä kriisinhallinnan luonteesta ja kehitystrendeistä, kriisinhallintaosallistumisen hyödyistä Suomelle sekä kiinnostuneiden mahdollisuuksista hakeutua kriisinhallintatehtäviin.
 - Kehitetään kriisinhallintaoperaatioista palaavien pitkäaikaistukea ja tähän liittyvää kuntoutusta ja varataan siihen tarvittavat resurssit. Toimintaan osallistuvien järjestöjen taloudellinen tuki ja tätä kautta toimintaedellytykset tulee turvata.
2. **Suomen tulee vahvistaa kokonaisvaltaisuutta kriisinhallinnassa niin kansallisesti kuin kansainvälisesti.** Humanitaarisen toiminnan, kehitysyhteistyön, rauhanvälityksen ja muiden poliittisten toimien ja kriisinhallinnan kokonaisuutta pyritään vahvistamaan, jotta kohdemaiden vakautta ja turvallisuutta voidaan tukea kestävällä tavalla. Ulkoministeriö koordinoi kokonaisvaltaista lähestymistapaa.

- Parannetaan kokonaisvaltaisuutta kriisinhallinnan yhteisellä tavoitteenasettelulla ja operaatioiden toimeenpanossa ottaen huomioon konfliktin eri vaiheissa tarvittavan kansainvälisen tuen erilainen tarve.
 - Kehitetään kriisinhallinnan toimintaympäristön ennakoivaa arviointia kriisinhallinnan vastuutahojen, eli ulko-, puolustus- ja sisäministeriöiden yhteistyönä hyödyntäen kansalaisyhteiskunnan ja tutkimusyhteisön asiantuntemusta.
 - Kehitetään kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toimintakulttuuria, keskeisinä keinoina Suomessa annettava ja Suomen rahoittama tai antama kansainvälinen koulutus sekä vaikuttaminen kriisinhallinnan menettelytapoihin operaatioissa.
 - Koordinoidaan sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä, humanitaarista apua ja rauhanvälitystä keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi.
 - Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteys huomioidaan kriisinhallintaosallistumisen suunnittelussa ja toimeenpanossa.
 - Pyritään vaikuttamaan operaatioiden suunnitteluun ja kokonaisvaltaisuuden edistämiseen kansainvälisissä järjestöissä.
3. **Asetetaan kriisinhallintaosallistumiselle määrällisiä ja laadullisia tavoitteita.** Määrälliset ja laadulliset tavoitteet varmistavat, että Suomen kriisinhallintaosallistumista kehitetään jatkuvasti tavalla, joka vastaa sen merkitystä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.
- Säilytetään siviilikriisinhallinnassa vähimmäistavoitetasona ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (2020) todettu vähintään 150 asiantuntijan taso tulevina vuosina niin, että tämä heijastuu myös määrärahatasoon. Samalla arvioidaan mahdollisuuksia nostaa tavoitetasoa edelleen.
 - Suomen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan on laskenut nopeasti viime vuosina. Pysäytetään sotilaallisen kriisinhallintaosallistumisen laskusuunta ja vahvistetaan osallistumista pitäen vuoden 2020 osallistumis- ja määrärahatasoa vähimmäislähtökohtana.
 - Pyritään tarjoamaan kriisinhallinnan tarpeiden myötä operaatioiden käyttöön nykyistä laajemmin erikoishenkilöstöä ja -kalustoa. Tämä huomioidaan koulutuksessa, rekrytoinnissa, palvelussuhteen ehdoissa sekä määrärahasuunnittelussa.
 - Jatketaan työtä naisten osallistumisen vahvistamiseksi kriisinhallinnassa, niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Tuetaan aktiivisesti naisten pääsyä myös kriisinhallinnan johtotehtäviin. Siviilikriisinhallinnassa tavoitellaan noin 50–50 prosentin sukupuolijakaumaa kulloinkin lähetettävistä asiantuntijoista. Sotilaallisessa kriisinhallinnassa pyritään kaksinkertaistamaan naisten osuus nykyisestä alle viidestä prosentista matkalla kohti YK-tavoitetta (15 % YK-joukoissa toimivista naisia).

- Kehitetään kansallista asiantuntemusta, koulutusta ja rekrytointipohjaa liittyen mm. konfliktiympäristössä käytettäviin teknologioihin, hybridi-vaikuttamiseen, kyberuhkiin, terrorismiin, järjestäytyneeseen rikollisuuteen, muuttoliikkeeseen, ihmisoikeuksiin, ilmastonmuutos- ja ympäristökysymyksiin, terveysturvallisuuteen sekä rauhanvälitykseen niin, että Suomi pystyy tarjoamaan kriisinhallintatehtäviin erikoisosaamista. Kehitetään koulutus- ja rekrytointitoimia ranskankielisen rekrytointipohjan parantamiseksi.

4. **Suomen kriisinhallintaosallistumisen maantieteellisten painopisteiden tulee heijastaa toimintaympäristön kehittymistä ja kansainvälisiä kriisinhallinnan tarpeita.** Euroopan lähinaapurusto säilyy keskeisenä. Kansainvälisen kriisinhallinnan painopiste on jo pitkään vahvistunut Afrikassa, johtuen sen konflikteista ja konfliktipotentiaalista, johon vaikuttavat mm. ilmastonmuutos, väestönkasvu, huono hallinto ja näiden aiheuttama näköalattomuus, sääntelemätön muuttoliike ja terrorismi.

- Jatketaan monipuolista osallistumista kriisinhallintaan eri konfliktialueilla, ja erityisesti niillä, joilla on suurimmat turvallisuusvaikutukset Suomeen ja Eurooppaan.
- Vahvistetaan merkittävästi osallistumista Afrikan operaatioihin huomioiden Afrikan kriisinhallintatarpeet sekä alueen turvallisuustilanteen heijastusvaikutukset Suomeen ja Eurooppaan.
- Hyödynnetään yhteistyömahdollisuuksia kumppanimaiden, erityisesti Pohjoismaiden kanssa.

5. **Kriisinhallinnan vaikuttavuutta tulee parantaa**

Kriisinhallintaosallistumisella tuetaan Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden toteutumista. Vaikuttavuuden parantamiseksi tulee kriisinhallintaosallistumisen laajempien ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden ohella maa- ja operaatiokohtaista tavoitteenasettelua selkeyttää ja kehittää vaikuttavuuden arviointia. Vaikuttavuutta on tarpeen parantaa myös erityisesti EU:ssa ja YK:ssa tehtävällä politiikka- ja kehittämistyöllä.

- Kehitetään hallinnonalojen yhteistyönä selkeämpää tavoitteenasettelua kriisinhallinnan osallistumispäätösten yhteydessä sekä tavoitteiden toimeenpanon ja vaikuttavuuden seuranta aiempien selvitysten suosituksen mukaisesti, mukaan lukien indikaattoreiden ja mittareiden osalta.
- Edistetään kriisinhallinnan vaikuttavuutta erityisesti EU:ssa ja YK:ssa. Osallistutaan aktiivisesti suorituskykyjen kehittämistyöhön ja kestävä kehityksen periaatteiden toimeenpanoon kriisinhallinnassa sekä naisten osallistumisen ja aseman parantamiseen konflikteissa ja kriisinhallinnassa.

- Pyritään lisäämään EU-operaatioiden tulosten kestävyyttä ja kokonaisvaltaisuutta, huomioiden myös operaatioiden hallittu alasajo tai siirtymä muihin EU-välineisiin. EU:n siviilikriisinhallinnassa pidetään yllä Suomen asemaa EU:n siviilikriisinhallinnan kehittäjänä ja edelläkävijänä.
- Tuetaan suomalaisten rekrytoitumista johtotehtäviin kriisinhallintaoperaatioissa ja niitä toimeenpaneuvissa järjestöissä. Kehitetään ulkomaan kokemuksen hyödyntämistä kotimaan tehtävissä.

Liitteet

Kriisinhallinnan parlamentaarinen komitea

Komitean tehtävät, jäsenet, pysyvät asiantuntijat ja sihteeristö

Toimikausi: 6.3.2020–28.2.2021

Komiteatyön lähtökohta: Hallitusohjelman mukaisesti Suomen kriisinhallintapolitiikan kehittämiseksi asetetaan parlamentaarinen komitea, joka laatii kokonaisvaltaisen yli hallituskausien ulottuvan kriisinhallinnan tavoitelinjauksen toiminnan vaikuttavuuden ja resurssien käytön suunnitelmallisuuden tehostamiseksi samoin kuin määrällisesti riittävän osallistumisen varmistamiseksi. Hallitusohjelman mukaan Suomi pyrkii vahvistamaan osallistumistaan kansainväliseen kriisinhallintaan YK-operaatioita painottaen.

Komitean tehtävät: Komitean tehtävänä on kartoittaa Suomen kriisinhallintaosallistumista pidemmällä aikajänteellä, kansallisten henkilöstö- ja taloudellisten resurssien, kansallisen puolustuskyvyn kehittämiseen ja ylläpitämiseen liittyvien tarpeiden, kansainvälistä kriisinhallintaosallistumista koskevan lainsäädännön, kriisinhallinta-osallistumisen vaikuttavuuden, sekä Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen profiilin näkökulmasta kansainvälisten kriisinhallintatarpeiden ja tulevaisuuden näkymien valossa, sekä antaa tähän liittyviä toimenpide-ehdotuksia ja suosituksia, ml. mahdolliset lainsäädännön uudistamiseen ja resursseihin (henkilöstö, määrärahat) liittyvät tarpeet.

Komitean puheenjohtaja: Poliittinen valtiosihteeri Johanna Sumuvuori

Komitean varapuheenjohtaja: Kansanedustaja Jouni Ovaska

Komitean jäsenet ja varajäsenet:

Kansanedustaja Kimmo Kiljunen (varajäsen kansanedustaja Hussein al-Tae),
Sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä

Kansanedustaja Petri Huru (varajäsen kansanedustaja Minna Reijonen), Perussuomalaisten
eduskuntaryhmä

Kansanedustaja Ville Kaunisto (varajäsen kansanedustaja Jaana Pelkonen), Kokoomuksen
eduskuntaryhmä

Kansanedustaja Jouni Ovaska (varajäsen kansanedustaja Pasi Kivisaari), Keskustan eduskuntaryhmä

Valtiosihteeri Johanna Sumuvuori (varajäsen kansanedustaja Heli järvinen), Vihreä eduskuntaryhmä

Kansanedustaja Merja Kyllönen (varajäsen kansanedustaja Markus Mustajärvi), Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä

Kansanedustaja Eva Biaudet (varajäsen kansanedustaja Anders Norrback), Ruotsalainen eduskuntaryhmä

Kansanedustaja Sari Tanus (varajäsen kansanedustaja Peter Östman), Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä

Kansanedustaja Harry Harkimo, Liike Nyt -eduskuntaryhmä

Pysyvät asiantuntijat:

Aasia-johtaja Oskari Eronen, Crisis Management Initiative

Johtaja Kirsi Henriksson, Kriisinhallintakeskus CMC

Ylijohtaja Janne Kuusela, Puolustusministeriö

Johtaja Harri Uusitalo, Puolustusvoimien kansainvälinen keskus FINCENT

Suunnittelupäällikkö/henkilöstöpäällikkö Vesa Virtanen, Puolustusvoimat

Puheenjohtaja Mauri Koskela, Rauhanturvaajaliitto ry

Ylijohtaja Laura Yli-Vakkuri, Sisäministeriö

Anni Lahtinen, Suomalaiset kehitysjärjestöt – FINGO

Osastopäällikkö Mikko Kinnunen, Ulkoministeriö

Toiminnanjohtaja Anne Palm, Laajan turvallisuuden verkosto WISE

Pääsihteeri: Sari Rautio, Ulkoministeriö

Sihteeristön jäsenet:

Lauri Hirvonen, Ulkoministeriö

Sandra Hatzidakis, Ulkoministeriö

Anu Konttinen, Ulkoministeriö

Helena Partanen, Puolustusministeriö

Mikko Lehto, Puolustusministeriö

Vesa Kotilainen, Sisäministeriö

Emma Patovuori, Sisäministeriö

Sami Pirkkala, Valtioneuvoston kanslia

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-383-848-2 PDF
ISSN: 2490-0966 PDF